

# 论我国国有银行制度的路径锁定及解决

栾 婧 黄瑞龙

(厦门大学金融系 福建 厦门 361005)

**【摘 要】**我国制度变迁主要特征是国家主导的强制性变迁,文章认为是一种“活塞式”的推进。一旦政府主导的制度推进到一定程度后,诱致方的行为发生扭曲,而诱致性制度变迁的环境又无法形成的话,必然导致制度变迁的路径锁定。基于此逻辑,文章分析国有商业银行制度变迁过程中所产生的利益相关主体的行为扭曲,及由此带来的路径锁定问题,并在这个角度上提出国有银行产权制度改革的必要性。

**【关键词】**诱致性 强制性 制度变迁 路径依赖(闭锁) 行为扭曲

**【中图分类号】**F830

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1672- 8777(2008) 07- 0061- 03

## 一、国有商业银行制度路径锁定的理论逻辑

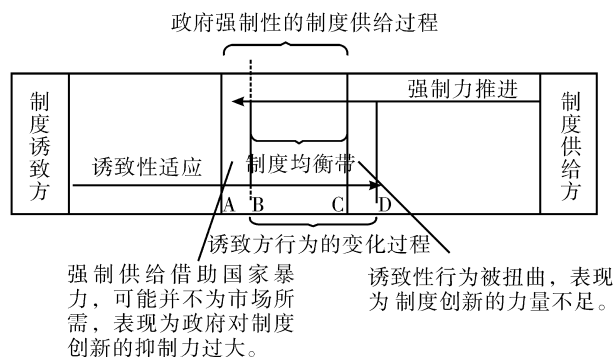
制度是一种行为规则,是由当时在社会上通行或被社会所采纳的习惯、道德、戒律、法律、规定等构成的一组约束个人社会行为,调节人与人之间社会关系的规则(樊刚,1996)。一般来讲,制度是制度供求双方在成本收益分析之后的选择。一旦一种制度被选择了,就能为制度供求双方的行为提供确定性的预期。在制度供需均衡时,能提高交易效率,节约交易成本。如果把制度的含义按动态角度来理解,制度是利益集团相互博弈的结果,利益集团的偏好以及其对制度变化方向的选择导致了制度变迁。制度变迁即制度的转换、替代、交易的过程,是制度非均衡的最终表现,制度变迁的方向则取决于供求双方的方向选择。按制度变迁主体不同可以分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁。前者是个人或自愿性组织为响应获利机会而自发倡导、组织和实现的对现行制度变更、替代或新制度安排的创造,后者指由国家强制力或政府命令推动和实现的制度变迁。制度在变迁中具有路径依赖的特征。所谓路径依赖指人们过去的行为对现在有影响,一旦选择了某条路径,相应的,以后的路径延伸方向就会决定于开始的路径选择。制度变迁的路径依赖指一旦一个国家、组织、个人选择了某种制度,无论制度的好坏,都很可能沿着制度轨迹走下去。产生对该制度的路径依赖。诺斯将制度变迁的路径依赖分为两个极端的情况:路径依赖 I 和路径依赖 II,后者也即路径锁定。前者表现为由于行为主体自我强化机制,制度越来越有效,后者则表现为主体行为扭曲,制度陷入路径锁定。

不同国家,特别是不同经济体制下的制度变迁模式是有区别的,主要的区别在于动力机制不同。西方市场经济比较发达的国家由于市场力量比较强大,因此制度变迁通常是自下而上,由需求方(诱致方)的诱致性力量向上推进,直到所有的外部利润内部化,供给方(政府)就通过法律法规等形式把规则固定下来,使市场中的各利益方的利益得到实现,当然如果诱致的力量过分强大,政府同样具有强大的反作用力与诱致性力量对抗,尽量缩小诱致方行为的外部性。然而,中国社会的演进和制度变迁典型是国家主导的变迁形式。由于长期以来形成的由发达且富有控制力的政府和流动性强又分散化的下层群体组成的二重结构,决定了中国社会的变革很多时候是自上而下,而很少自下而上(张杰 1998)。因此,在中国,一个制度创新的成功首先要先满足政府效用函数,其他市场利益主体则处于被动地位。我们可以用活塞原理(从下图看:由右到左的推进可认为是一个推动活塞的过程)来描述中国制度变迁的动态过程:政府处于主导地位,为了实现政府效用最大化,通过强制力使“活塞棒”不断向右方移动(可以理解为制度由均衡到不均衡的变化即从 C- B- A 的过程,其中 C- B 是均衡带),同时诱致方在政府的压力下,不断的做出反应以适应新条件下的制度,并从中获利。然而政府不可能无限地向左方推压的,因为一旦压力加大(图形显示为 B- A),诱致方的力量在积累了(图中表示为 B- C- D 的力量积累过程)之后,必然会反馈政府的行为,使政府主导推进后的制度得不到彻底的实施或者诱致方发生行为扭曲(图形显示为 C- D),如果这种压力无法通过反弹(即政府力量收缩或者外界力量

**【收稿日期】**2008- 05- 12

**【作者简介】**栾 婧,厦门大学金融系;  
黄瑞龙,厦门大学金融系。

介入)来解决的话,最终这个制度就进入锁定状态,制度将显无效。所以下图直观的表明:在中国,由于政府主导力量强大,在制度变迁过程中制度过分供给将是一个常态,相对应,由于市场性的诱致力量较小,制度创新必然受到压制。就具体某一个制度安排来看,过分的制度供给必然表现为诱致方的制度创新力量不足,以至诱致方行为扭曲,最终造成制度变迁的路径锁定。因此,在国有银行制度变迁过程中要尽量避免因为政府强制力过大导致诱致方的行为发生扭曲,而使制度变迁的路径发生锁定。



(典型的中国制度变迁图)

中国政府的强制力以及上强下弱的二重结构特征,决定了近 20 年的经济改革模式的选择会是相对于前苏联和东欧等转轨国家所采用的激进式改革方式,也即渐进式改革。作为经济体制的一部分,中国银行制度的选择也要定位在这基础上并为国有经济服务。因此,我国的银行制度也就有了初始选择。国有银行制度选择完全是由政府主导的强制性变迁。改革开放初期,在强金融弱财政下,为保证经济(主要是国有经济)的稳定发展提供金融支持,政府重新设立了国有专业银行,恢复银行在计划经济体制时被放弃的金融功能。政府因此聚集了金融资源,满足了过度时期政府的效用函数。当然,在积极作用背面必然有消极的一面——即国有银行制度的初始选择所产生的路径依赖的另一极端:路径闭锁(见后文分析)。因此,在随后银行制度变迁中,政府对国有商业银行制度做了适当的制度改进,并逐渐引进新的金融产权形式(股份制银行和地方商业银行),为中小企业及民营企业提供金融支持。总体上讲,经济体制的改革是成功,非国有经济对经济的贡献率 60% - 70% (2001 年),超过了国有经济的贡献。然而统计数据显示,非金融机构和国有金融机构控制的金融资源结构比约为 2: 8,也就是说,占 80% 的国有金融资产主要为 30% - 40% 的国有经济服务,而仅占 20% 的非国有金融资产为 60% - 70% 的非国有经济服务。这一方面表明了经济增长的潜力,也显示了现有国有银行体制的效率低下问题,利益相关主体在国有银行制度下发生行为扭曲。如果说国有商业银行制度在前阶段处于制度均衡时鼓励促进了国有经济的发展,发挥了金融功能的作用,那么在制度逐渐失衡后,则创造了新的获取分配性利益的机会,降低了金融效率。

之所以如此,这是因为国有银行制度在变迁中存在路径依赖问题。

## 二、国有商业银行制度路径锁定的表现

前面已经分析,我国国有银行制度的选择完全是政府主导下的强制性制度变迁,是计划经济体制这条路径的必然选择。在近 20 年的改革中,政府对国有银行制度进行必要的制度改进,这种修补性的改革是有能力使国有商业银行建立起自己的风险控制体系、专业理念和企业文化,有美好的排名和华丽的包装等现代商业银行几乎所有的特征,但是,政府强制性的自上而下的改革所累积的问题,使目前国有商业银行骨子里面仍然缺了点什么。就上节所描述那样,政府这种活塞式的推进,造成诱致方(市场利益主体)行为发生扭曲,一旦该制度继续运行下去,这些行为的自我强化机制必然造成恶性循环,形成路径闭锁(LOCK IN)。目前我国国有商业银行制度中的市场利益主体主要有: 1) 国家。国家是制度变迁的主导力量,在国有银行制度变迁中,变迁的动力必然也主要是由国家发起,其最大的利益是保证经济稳定增长的前提下,实现国家效用函数最大化包括租金利益和效率两部分(张杰 1998)。2) 地方。地方政府的最大利益就是为当地企业获取最大的资金融通,为地方政府代理人的政绩添砖加瓦。3) 国有企业。国有企业同地方政府一样,目的是尽可能获得银行贷款,多控制金融资源为己谋利。4) 股东。作为国家的代理委托人,与大部分国有企业相似则处于虚置状态,含混不清。5) 银行管理者。主要指行长或经理,谋取自身效用最大化,包括政治仕途和经济利益。制度在变迁中具有路径依赖的特征不言而喻的,一旦一制度形成,形成的这些利益主体就逐渐强化各自的利益取向。反映在国有商业银行制度上,这种利益主体行为自我强化将导致国有银行路径锁定,标志着对国有银行制度的否定。这种锁定状态主要表现:

1) 国家。国有银行制度的初始选择是政府主导的制度安排,它既是制度的供给方,同时也要把握制度需求方的诱致力量及其反应,否则一味的主导只会让制度供给无效。一旦政府把利益定格在稳定偏好和租金利益上,就渐进改革的思路看,主要是保证国有企业的资金需求,国有商业银行的效益必然无法兼顾。自改革开放以来,政府对国有银行制度虽然有过的两阶段的修修补补,一个是国有专业银行企业化,再者是国有银行商业化,但这两个阶段的制度改进没有带来效率的完全释放,不良贷款的数据依旧居高不下,产权依旧是国家独有,银行仍然是国有银行。当然,一旦这种修补性的改革无法取得成效的话,国家(政府)自会自我否定,寻求新的制度创新,这取决于政府效用的稳定偏好与提高金融效率的自我博弈。

2) 地方政府。其利益的独立性决定地方政府对国有银行

干预的必然性,虽然国有商业银行区划改革会适当抑制地方政府的干预,但事实上,地方政府仍拥有相当的金融控制权,干预主要表现在:一、地方政府为突显届内政绩,追求不切实际的增长速度,盲目上项目,重复建设,迫使银行贷款给予支持。二、地方政府对辖区内企业的不正当保护。如对一些严重资不抵债的企业仍千方百计要求银行贷款予以支持。三、有些地方鼓励和支持负债沉重的企业假借改制之名,逃废和悬空债务,造成大量的银行不良资产,金融风险不断攀升。因此,地方政府对任何改变现行国有商业银行的改革都是不乐意的。可见,地方自利行为同样使国有银行制度变迁进入锁定状态。

3) 国有企业。国有企业与国有商业银行同属于国家,两者之间实际上是兄弟关系,在这种关系下存在预算软约束问题。因为国有企业与国有商业银行之间的产权同属于国家,因此企业借款后可以拖、欠、赖而不承担法律风险,而国有商业银行在国家介入时必然言听计从,所以,银企的这种关系因为缺乏交易主体独自利益的约束机制而必然扭曲,是国有银行制度发生路径闭锁的一个主要外部根源。

4) 管理者(行长或经理)。首先,管理者是国有商业银行的代理人,银行的国有性质决定行长的任命仍是行政命令,所以银行的管理者又可称作政治银行家,目标具有双重性,既可能在经济市场获得收益,又可以在政治市场一展仕途。这种中国特色的双重激励机制(货币化和行政级别激励)使管理者目标具有很强的机会主义倾向,再加上中国特色的政治市场与经济市场的流动性,管理者的处罚环节往往不能起到可置信的威胁效果。其次,以“放权让利”国有银行制度改进,使得国有银行的经理层从政府(或上级行)那里获得了越来越多的产权份额,同时,转轨时期特有的“真空期”,因为缺乏有力的监督,进一步使国有银行内部出现了构筑起不可逆转的管辖权威,产生了内部人控制现象。这些问题是使国有银行制度陷入路径锁定的内部根源。

5) 股东。在国有商业银行现有的产权制度框架下,国家作为银行的唯一股东,执掌国有商业银行绝对控制权,在缺乏不同所有者之间竞争和相互施加压力的情况下,会出现以下几个问题:一、难以保证决策的科学性;二、政府干预容易造成社会目标抑制银行自身经济目标的事实;三、国有商业银行产权虚置,作为委托人代表会滋生对代理人的控制监督惰性。现实中对国有金融资产流失问题“人人不负责”这一现象就可说明这一点。可见,股东问题是关系到国有商业制度改革能否顺利进行的一个瓶颈。

### 三、进一步推进国有商业银行制度改革:产权改革

中国制度变迁的典型特征是国家主导的强制性变迁形式,是一种“活塞式”的推进,一旦推进到一定程度后诱致方的

行为发生扭曲,即使改革者的主观愿望和最终目标正确,改革的方向也会因微观主体的行为逻辑偏离设定的目标,演进到另外一种远离原来设计的另一个框架中去。所以在国有商业银行制度变迁过程中如果发现措施不当和路径偏离,应及时纠正,把它拉回正确的轨道,以免国有银行制度变迁进入锁定状态。国有商业银行效率低下,国有金融资源的利用与其经济贡献率不相适应,不良贷款比例居高不下,新引进的金融产权形式无法同占垄断地位的国有银行竞争,甚至产生鲶鱼效应,即股份制银行工农中建化(江署霞,2004),导致银行体制的增量改革失效。种种迹象也表明我国现有的国有银行制度已经发生了路径锁定。要纠正变迁路径的偏离主要是要纠正国有银行制度下的经济主体的行为扭曲,尽量使经济行为主体能自发地纠偏路径闭锁,缓解政府主导下强制性压力。诺斯指出一旦制度变迁发生路径锁定,必须引进外界力量,通过外部效应进一步推进制度变迁。其中主导力量仍是政府。系铃还须解铃人,政府作为一贯制度变迁主导者,应该时刻观察诱致方的行为扭曲,适当的时候要松一松“活塞棒”,积极地推进国有银行股份制改革。将制度尽量主导在均衡水平上。另外,WTO作为一个全新力量的引进对改变我国银行体制变迁的闭锁状态也将起积极的作用。新旧两股力量的综合促成国有银行核心改革的必然——产权改革,建立国有股份制银行。产权明晰是建立现代商业银行制度的基础环节,是扭转相关利益主体行为扭曲状态的必然选择,不进行产权制度改革,任何其他修修补补的努力,都难以把商业银行建成符合现代企业制度的基本特征:产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学。

### 【参考文献】

- [1] 葛兆强. 国有银行制度导论[M]. 中国经济出版社, 2000.
- [2] 彭德林. 新制度经济学[M]. 湖北人民出版社, 2002.
- [3] 张杰. 中国金融体制变迁分析[M]. 北京, 经济科学出版社, 1998.
- [4] 中国人民银行课题组. 国有银行治理结构专论[M]. 1998.
- [5] 王熙逸. 从产权理论看国有商业银行股份制改造[J]. 金融与保险, 2004, (03).
- [6] 江署霞, 罗杰. 财经研究[J]. 2004, (09).